PARTS OF THE ORIGINAL DOCUMENT

ARE OF POOR REPRODUCTIVE QUALITY

CERTAINES PARTIES DU DOCUMENT ORIGINAL

SONT DE PIÈTRE QUALITÉ DE REPRODUCTION

Québec

LES MODES DE COORDINATION ET DE PLANIFICATION DU SYSTEME UNIVERSITAIRE QUEBECOIS

Avis du Conseil des universités au Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science

Code: 2310-0113

Gouvernement du Québec

Dépôt légal: quatrième trimestre 1988
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
Avis no 88.4
ISSN: 0709-3985
ISBN: 2-550-19198-6

TABLE DES MATIERES

0. AVANT-PROPOS 1

1. INTRODUCTION 3

2. PERSPECTIVE HISTORIQUE. 6

3. COORDINATION ET PLANIFICATION 8

4. OBJECTIFS DE LA PLANIFICATION A L'ÉCHELLE DU RÉSEAU UNIVERSITAIRE 11

5. RAPPORT DE CONJONCTURE. 13

6. STRATÉGIES ET MOYENS D'ACTION 16

7. PROCESSUS ET RESPONSABILITÉS. 21

7.1 La planification proprement dite 21
7.2 La réalisation 25
7.3 L'évaluation 26

8. RELATIONS AVEC LES AUTRES PRATIQUES DE PLANIFICATION 27

8.1 Les processus institutionnels de planification. 27
8.2 Les activités de gestion du réseau. 28
8.3 La durée des cycles de planification 29

9. CONCLUSION. 30

0. AVANT-PROPOS

Le Conseil des universités recevait en mai dernier le rapport d'un comité qu'il avait chargé d'étudier la question de la coordination et de la planification du système universitaire québécois. Après en avoir pris connaissance, le Conseil décidait de le soumettre à l'attention des universités en leur demandant de lui faire part de leurs commentaires. Les universités ont choisi d'étudier collectivement ce rapport et de faire connaître leur position sur cette question par l'intermédiaire de la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec. Certains établissements ont par ailleurs ajouté quelques commentaires. On trouvera en annexe la composition du Comité de même que les réactions de la CREPUQ et des établissements.

La question de la coordination et de la planification du système universitaire est complexe, car elle touche à l'équilibre délicat entre le rôle de l'État et l'autonomie des établissements. Aussi ne faut-il pas se surprendre du caractère prudent des commentaires de la CREPUQ. Le Conseil constate cependant qu'il y a accord sur les principales orientations du rapport. Ainsi en est-il par exemple du rôle de l'État dont la description qu'en donne la CREPUQ "paraît, dans l'ensemble, compatible avec celui qu'on lui attribue dans le rapport", pour reprendre ses mots mêmes. De même, il y a accord sur l'objectif général "d'optimiser le fonctionnement du système universitaire québécois". Il ne paraît pas non plus y avoir de divergences sérieuses sur le processus même, dont le rapport de conjoncture représenterait "la clé de voûte de l'intervention des instances centrales dans la gestion de l'enseignement supérieur" en leur permettant d'exercer leur rôle d'évaluation et de déterminer les grandes orientations et les grands objectifs du système. Les universités proposent même "que l'on s'attaque sans délai à la définition du contenu et à la réalisation du document de conjoncture qui constitue la pierre d'assise du système".

Le Conseil reconnaît par ailleurs l'intérêt et la pertinence des commentaires de la CREPUQ, qui précisent utilement certains aspects du

document et soulignent des conditions essentielles de succès d'une démarche de planification et de coordination: reconnaissance de la juridiction des universités et de l'économie du système, participation des établissements à l'élaboration du rapport de conjoncture et à l'identification des grandes priorités du système, utilisation d'une approche pragmatique et graduelle qui évite de bouleverser leur fonctionnement et recours aussi fréquent que possible aux systèmes d'information existants. Ces commentaires rejoignent ses propres préoccupations, comme d'ailleurs les précisions sur l'utilisation du financement pour appuyer le processus de planification. Sur ce dernier point, le Conseil note avec intérêt l'accord de la CREPUQ pour qu'une fraction de l'enveloppe serve à supporter les développements et les réorientations dans le sens des grands objectifs.

Le Conseil considère donc que le processus de planification proposé dans le rapport du Comité sur la coordination et la planification constitue un bon point de départ vers une meilleure coordination du système universitaire québécois. Il l'adopte donc tel quel, se contentant d'y ajouter deux recommandations.

1. INTRODUCTION

La question de la coordination des activités des établissements d'enseignement supérieur n'a cessé de se poser, avec d'ailleurs une acuité grandissante, au cours des dernières décennies. C'est que la mission des universités s'est à la fois élargie et approfondie, en même temps qu'augmentaient les coûts de leurs activités. Partout, les établissements ont ressenti graduellement la nécessité de préciser leurs priorités d'action pour atteindre à la plus haute qualité en tenant compte de leurs ressources humaines, matérielles et financières. De leur côté, les gouvernements, bien conscients du caractère stratégique de l'enseignement supérieur pour le développement des nations, ont voulu s'assurer que le meilleur usage possible serait fait des ressources disponibles et qu'une réponse adéquate serait apportée aux nombreux besoins de leur population en matière d'enseignement et de recherche universitaire. Ils ont donc cherché à coordonner efficacement les activités des établissements d'enseignement supérieur, sans cependant remettre en question l'autonomie dont ces derniers jouissent dans la poursuite de leur mission. La coordination présente alors un défi d'envergure et requiert des aménagements particuliers.

Les lignes précédentes esquissent le contexte dans lequel doit se développer l'enseignement supérieur aujourd'hui. Comme les intéressés eux-mêmes le réalisent, aucun établissement ne peut assumer la totalité de la mission universitaire; elle est trop diversifiée, les champs du savoir sont trop nombreux, les besoins trop étendus. D'où la nécessité de choix stratégiques à l'intérieur de chaque établissement pour développer des enseignements et des recherches de la plus grande valeur, de collaborations institutionnelles pour tirer profit des compétences du réseau universitaire ou répondre aux besoins des divers groupes sociaux; d'où la nécessité aussi d'une certaine forme de coordination à l'échelle du réseau pour que les enseignements et les recherches offerts par les divers établissements soient aussi complémentaires que possible sans pour autant perdre de vue la nécessité d'une cohésion réelle dans la poursuite des grands objectifs de l'enseignement supérieur québécois.

On voit donc qu'existeront deux niveaux d'interventions: d'abord une planification institutionnelle exprimant les choix des établissements, ensuite un effort sur le plan interinstitutionnel pour articuler les choix individuels des établissements. Le premier ne pose pas de problème de juridiction; les universités étant des entités autonomes, elles peuvent faire les choix qu'elles désirent. Par contre, les interventions sur le plan du réseau sont plus délicates si l'on veut que soit vraiment respectée l'autonomie institutionnelle.

Dans ce document, le Conseil s'attache à la coordination et à la planification à l'échelle du réseau. Il y propose des mécanismes qui devraient conduire à un fonctionnement mieux coordonné et mieux intégré du système universitaire, sans pour autant brimer l'autonomie des universités. Un tel fonctionnement ne peut reposer que sur des choix librement consentis et sur des contraintes librement acceptées par les établissements, ce qui n'est pas toujours facile. Il faudra quelquefois l'appuyer par des mesures particulières ou procéder à des arbitrages. Mais tout comme à l'intérieur des universités, il faut faire des choix pour développer des activités de la plus haute qualité, de même à l'échelle du réseau il est important de bien coordonner les efforts, pour éviter la dispersion improductive des ressources ou les compétitions inutiles. En ce sens, chaque université tirera profit d'une coordination améliorée. On peut aussi espérer que les examens périodiques auxquels il faudra se livrer dans le cadre des mécanismes proposés, permettront de mieux suivre l'évolution du système, de discuter en profondeur des ajustements possibles et des mesures nécessaires et en général de mieux asseoir l'action de chacun des intervenants. En ce sens aussi, les universités y gagneront.

A ces avantages réels pour les établissements, il faut ajouter ceux non moins importants que présente une bonne coordination pour la société en général. Les universités remplissent un rôle social crucial pour lequel elles reçoivent des crédits très substantiels. Parce que justement ce rôle est essentiel, elles se doivent de le jouer au mieux en

utilisant le plus efficacement possible leurs ressources et donc en coordonnant leurs efforts. C'est de cette façon qu'elles pourront apporter les réponses les plus valables à la gamme la plus étendue possible des besoins de la population, qu'il s'agisse de besoins d'études technologiques, de développement économique, de formation de main d'oeuvre, de progrès et de diffusion de connaissances, d'adaptation de nouvelles connaissances, en bref de tous ces besoins que nous ressentons parce que nous voulons mieux comprendre ou mieux profiter du monde qui nous entoure.

Dans un premier chapitre, le Conseil discutera des efforts déjà réalisés pour coordonner l'action des universités. Il précisera ensuite ce qu'il entend par coordination et planification du système universitaire, puis il évoquera les objectifs qu'il faut viser, les facteurs auxquels il faut prêter attention et les principaux moyens qu'il conviendra d'utiliser, et finalement, il proposera un processus qui permettra de progresser vers la réalisation d'une meilleure coordination des activités de ce réseau.

2. PERSPECTIVE HISTORIQUE.

Dans la plupart des états américains et des provinces canadiennes, les gouvernements ont fait appel à des organismes intermédiaires auxquels ils ont confié des responsabilités spécifiques en matière de planification et de coordination. Il en fut de même au Québec avec la création du Conseil des universités à qui le Gouvernement a donné le pouvoir de:

- "proposer les objectifs qui doivent être poursuivis, à court et à long terme, pour que soit assuré le développement de l'enseignement supérieur et réviser périodiquement ces objectifs;

- donner au ministre de l'enseignement supérieur des avis sur le développement des institutions universitaires et sur la création de nouveaux établissements d'enseignement supérieur;

- ...

- recommander des mesures propres à assurer la coordination et la collaboration entre les établissements d'enseignement supérieur et entre l'enseignement supérieur et les autres niveaux d'enseignement". (Loi sur le Conseil des universités, art. 3b, c et g).

Cette question de la coordination des activités universitaires a toujours été au centre des préoccupations du Conseil. Des actions d'envergure telles que les opérations "Grandes orientations", sur lesquelles on reviendra plus loin, puis les études minisectorielles et sectorielles en témoignent. Il reste cependant que la coordination d'ensemble du système universitaire n'a jamais pris forme d'une façon solide et durable qui permette de mesurer les progrès accomplis, d'identifier

les améliorations souhaitables et d'établir des stratégies appropriées. Imprécision des données essentielles, lacunes dans le domaine de la planification institutionnelle, absence de consensus entre les partenaires, autant de facteurs qui expliquent cet état de fait.

Mais les temps ont changé. Il est clair en effet que la gestion de l'enseignement universitaire requiert maintenant une connaissance plus étendue et plus précise des facteurs susceptibles de l'influencer. La plupart des établissements l'ont compris, qui disposent de processus de planification interne qui les amènent à des choix stratégiques de développement et d'allocation des ressources. De même, dans son allocution de clôture à la Commission parlementaire de l'éducation sur les orientations et le financement des universités, le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science soulignait l'importance de tels plans et annonçait son intention de mettre au point "un mécanisme permettant d'assurer que cette condition indispensable d'un développement général, rationnel et ordonné soit assurée"[1]. Par ailleurs, les données sur le système universitaire deviennent graduellement plus complètes et plus fiables, de sorte qu'il est maintenant possible de procéder à des analyses plus sûres de son évolution.

---

1 Claude Ryan, "La Commission parlementaire sur les universités: un premier bilan", Québec, MESS, 1986, p. 23.

3. COORDINATION ET PLANIFICATION.

Coordination et planification constituent deux concepts inquiétants pour les universitaires. Ils le sont déjà pour les professeurs à l'intérieur de leur établissement, aussi ne faut-il pas s'étonner qu'ils le soient encore plus lorsqu'on en parle à l'échelle du réseau où ils peuvent être perçus comme une menace à l'autonomie universitaire. Il convient en conséquence de bien préciser ce dont il s'agit et dans quel contexte il faut les comprendre.

Coordonner à l'échelle du réseau universitaire, c'est travailler en harmonie à l'atteinte d'un certain nombre d'objectifs communs, c'est aussi partager les responsabilités et les ressources disponibles. La coordination est nécessaire dans un système comme le système universitaire constitué d'éléments diversifiés offrant une gamme étendue de services coûteux. Elle se pratique d'ailleurs déjà dans une certaine mesure. Ainsi, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science a déjà proposé des objectifs communs à atteindre: accroissement de l'accessibilité, amélioration des performances en recherche et aux études avancées, priorité aux secteurs porteurs d'avenir pour le développement économique et technologique du Québec. De même, le Conseil des universités porte une attention spéciale à l'aspect coordination dans l'examen qu'il fait des projets de développement des établissements universitaires et en particulier des nouveaux programmes. Enfin, les établissements coordonnent eux-mêmes leurs efforts dans certains domaines comme les relations de travail. On doit cependant remarquer qu'il n'existe pas de processus systématique qui permette de faire le point et d'appuyer les efforts de coordination, là où ils s'avèrent nécessaires.

La cohérence dans l'action ne s'obtient que très rarement sans un travail persistant et continu. Pour bien coordonner, il faut chercher à prévoir et à organiser en conséquence l'avenir. C'est particulièrement vrai dans le domaine universitaire, compte tenu des délais inhérents à ce milieu où les développements supposent des concertations multiples

et où les décisions, par exemple le recrutement de nouveaux professeurs, engagent l'avenir sur une longue période. Dans un tel contexte, la planification constitue la voie inévitable vers une meilleure coordination. Qui dit planification englobe ici ses différentes phases: évaluation des besoins et des tendances, détermination d'objectifs à poursuivre et choix des cibles, élaboration de stratégies d'appui, décisions d'action et finalement évaluation des résultats obtenus au terme d'un cycle de longueur déterminée. La planification à l'échelle du système doit donc être vue comme le moyen par excellence d'améliorer la coordination du réseau universitaire, d'entraîner l'adhésion des partenaires chacun dans sa juridiction et de soutenir leurs efforts dans la poursuite d'objectifs communs. La planification constitue alors un gage de qualité dans la mesure où, favorisant une meilleure coordination, elle conduit à un usage plus rationnel des ressources disponibles.

Les universités ont une mission inaliénable d'approfondissement, d'avancement et de diffusion des connaissances. Pour qu'elles puissent s'acquitter de cette mission sans contrainte indue, elles jouissent d'une large autonomie. Dans un tel contexte, on peut se demander pourquoi elles n'assureraient pas elles-mêmes la coordination de leurs activités. La réponse est double. D'une part, l'expérience montre que les universités ne disposent pas toujours des moyens et de la volonté politique de procéder elles-mêmes à une coordination efficace tenant compte de l'ensemble du système, et cela d'autant plus que certains aspects de leur environnement, par exemple les règles d'attribution des subventions gouvernementales, les placent souvent en situation de concurrence. D'autre part, il est de la responsabilité du Gouvernement et de son ministre de l'Enseignement supérieur, au nom de l'ensemble de la société québécoise, de veiller à ce que se développe un système universitaire de qualité capable de répondre aux besoins de la population. A cette fin, il contribue pour plus de 85% à son budget de fonctionnement. Il est donc légitime qu'il se préoccupe de son bon fonctionnement et qu'il prenne les moyens de coordonner les efforts de ses agents dans le respect de leur juridiction. A cette fin, il procédera aux analyses et aux consultations nécessaires et adoptera des stratégies susceptibles d'inciter

les établissements à harmoniser leur action. C'est dans ce contexte qu'il faut rechercher des moyens efficaces de coordination, ce qui implique nécessairement un exercice de planification dont il convient de préciser les objectifs, d'approfondir certains aspects et de décrire le déroulement.

4. OBJECTIFS DE LA PLANIFICATION A L'ÉCHELLE DU RÉSEAU UNIVERSITAIRE.

La planification, on l'a dit, constitue un élément central, essentiel, dans la recherche d'une coordination efficace des activités d'un système aussi complexe que le système universitaire. Dans le cas de systèmes simples, on peut atteindre un bon niveau de coordination en réagissant ponctuellement et rapidement aux situations et aux initiatives. Mais, dans le cas de systèmes complexes dont les temps de réaction sont longs et les capacités d'adaptation limitées, il faut de toute évidence prévoir, c'est-à-dire planifier soigneusement en coordonnant, si l'on veut atteindre à l'excellence et à la diversité et faire le meilleur usage possible des ressources disponibles. L'objectif premier de la planification et de la coordination sera donc d'optimiser le fonctionnement du système universitaire québécois, ou si l'on aime mieux, d'en arriver à un fonctionnement qui, compte tenu des ressources disponibles, permette d'offrir une gamme étendue d'activités de la plus haute qualité possible et de répondre ainsi de la meilleure façon aux besoins de la population.

Cet objectif général peut être explicité en un certain nombre de sous-objectifs plus précis, caractéristiques du système universitaire québécois. Ainsi, la planification devrait avoir pour objectifs particuliers de:

1. permettre aux universités et aux organismes centraux (MESS, CU, FCAR, CRSNG, CRSH, etc.) de prendre des décisions éclairées, consistantes avec les besoins et les orientations du système;

2. identifier les problèmes d'ensemble du système universitaire et dégager des stratégies d'action susceptibles d'amener une réponse cohérente des agents du système;

3. favoriser le développement optimal de chaque université dans le cadre et les limites du système universitaire québécois;

4. amener les universités à agir dans une perspective réseau et dès lors à mieux coordonner elles-mêmes leur action.

Ces sous-objectifs seront explicités plus bas en même temps que l'on discutera des principaux facteurs susceptibles d'influencer le système d'enseignement supérieur et de conduire à des actions de planification, et des stratégies et moyens d'action qu'il conviendrait alors d'utiliser. Une analyse périodique de ces facteurs ou si l'on veut de ces grands paramètres, souvent connue sous le nom de rapport de conjoncture, constitue d'ailleurs une étape essentielle d'une opération de planification. On peut cependant dès maintenant pressentir que ces objectifs particuliers conduiront à deux types d'actions, les unes pour promouvoir une plus grande cohérence dans la poursuite des grandes missions universitaires, les autres pour favoriser un partage efficace des responsabilités entre les établissements du réseau.

5. RAPPORT DE CONJONCTURE.

Dans un système décentralisé comme le réseau universitaire, il est essentiel que les agents disposent d'un cadre de référence suffisamment précis si l'on veut qu'ils coordonnent leur action. C'est là un prérequis sans lequel il est illusoire d'espérer un minimum de coordination. Une opération de planification doit donc être en mesure de fournir un tel cadre de référence. A cette fin, il faut procéder périodiquement à un examen de l'évolution des besoins en matière d'enseignement supérieur et de recherche et des tendances qui se dégagent pour l'avenir immédiat, à une revue de l'état des ressources disponibles et des activités réalisées pour répondre à ces besoins, enfin à une évaluation de l'impact global de l'action des universités. Il s'agit donc, à intervalles réguliers, de procéder à un examen critique du système universitaire québécois et de proposer des grandes orientations qui puissent guider l'action de ses agents, chacun dans sa sphère de compétence.

Du point de vue des besoins, cet examen devrait permettre de faire le point sur l'évolution des clientèles universitaires en tenant compte du degré de scolarisation de la société québécoise, de l'importance des clientèles potentielles tant en formation initiale qu'en perfectionnement, du taux de passage à l'université et des autres facteurs qui peuvent exercer une influence sur la quantité de personnes qui s'inscrivent à l'université et sur l'ampleur de la demande de services éducatifs. Il devrait aussi permettre d'estimer, à partir d'un certain nombre de facteurs, l'importance et la nature des attentes de la société en matière de recherches et d'études avancées.

L'examen des ressources disponibles devrait porter aussi bien sur les ressources humaines et matérielles que financières. Ce serait l'occasion de porter un regard sur l'évolution du corps professoral régulier et sur sa capacité de répondre aux besoins, sur le personnel d'appoint nécessaire, sur les équipements disponibles et sur les budgets mis à la disposition des universités pour s'acquitter de leurs missions d'enseignement et de recherche. Cet examen devrait évidemment permettre d'en

arriver à un jugement global sur l'adéquation des ressources.

Les activités comprennent essentiellement les programmes d'enseignements et de recherche, les cours dispensés et les activités de recherche. L'examen doit permettre de porter un regard critique sur l'efficience du système universitaire en tenant compte du fait que ces activités dépendent largement de la volonté des établissements. L'action de l'État n'en est pas moins essentielle pour amener les universités à préciser leur rôle et leur mission et à différencier en conséquences leurs activités.

Enfin, l'analyse des impacts vise à faire le point sur les effets de l'action passée des universités et à estimer dans quelle mesure elles ont répondu aux besoins exprimés. Des éléments tels que le nombre et la répartition des diplômés, leur placement, les productions scientifiques, les retombées des enseignements et des recherches sur le niveau culturel et économique de la société, constitueront des parties importantes du dossier, tout comme l'évolution de l'accessibilité et du taux de diplômation.

L'examen dont il est question pourrait donner lieu à un rapport de conjoncture qui constituerait un atout majeur dans la prise de décisions des agents du système. Axé essentiellement sur les grands paramètres du réseau, il permettrait d'en mesurer les progrès, d'en repérer les faiblesses et de dégager des priorités qui servent de guides aux intervenants, chacun dans son domaine. Ces acteurs sont tout d'abord les universités; les rapports de conjoncture leur seront utiles dans la définition de leurs orientations et de leurs priorités de développement. Ce sont aussi les organismes centraux pour qui de tels rapports constitueront des instruments essentiels dans la prise de décision et dans l'élaboration de stratégies d'action. L'expérience montre en effet que ces organismes doivent ajuster soigneusement leurs interventions en fonction des priorités d'ensemble du réseau.

Ces rapports s'appuieront sur les études et les données existantes,

de même que sur les perceptions des principaux agents du système, en particulier des universités. Celles-ci devront être consultées et les tendances et les priorités qu'elles auront identifiées, par exemple dans leurs plans de développement, constitueront des éléments importants des rapports de conjoncture. Il s'agira donc, à partir d'informations et de consultations de présenter une image intégrée et aussi exacte que possible du système universitaire québécois. D'ailleurs, comme on a pu le constater, plusieurs questions ont déjà fait l'objet d'études ou de travaux du Conseil ou d'autres organismes, par exemple l'évolution des clientèles, l'accessibilité, le vieillissement du corps professoral, les programmes, la diplômation. La publication de rapports de conjoncture à intervalles réguliers permettrait de suivre leur évolution et de vérifier les progrès accomplis. Ils constitueront donc, comme on l'a déjà signalé, un élément central, essentiel du processus de planification.

6. STRATÉGIES ET MOYENS D'ACTION.

Une opération de planification ne saurait se limiter aux seuls rapports de conjoncture, si importants soient-ils. Elle doit en effet donner lieu à l'élaboration de priorités et de stratégies dans le but d'optimiser le fonctionnement du réseau universitaire. Dépendant des questions touchées, elles concerneront les organismes centraux ou les universités ou les deux en même temps.

Ainsi, il revient au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science de déterminer les grandes priorités horizontales du réseau et d'élaborer des stratégies pour amener les partenaires à s'y insérer. Compte tenu de l'autonomie des universités, c'est dans les subventions qu'il leur consent que réside son principal moyen d'influence. Il doit donc les distribuer selon un mode juste mais en même temps respectueux des priorités du réseau. Ainsi, des subventions dont l'ampleur dépend des seules clientèles étudiantes amènent les établissements à rechercher vivement de nouvelles inscriptions. Elles favorisent donc la poursuite d'une accessibilité plus grande, qui dans certains cas peut se faire au détriment de la qualité de l'encadrement. Si par contre les subventions dépendent fortement de l'importance de la recherche ou du nombre d'étudiants de deuxième et de troisième cycles, on peut s'attendre à ce que les universités consentent à ces activités des efforts plus importants, quelquefois sans se préoccuper des répercussions sur la clientèle de premier cycle. La détermination des subventions constitue donc un élément important d'une stratégie de planification. S'il est entendu qu'il faut là comme ailleurs beaucoup de continuité et en conséquence une formule de financement qui repose sur des paramètres connus et bien dosés, il n'est pas exclu, bien au contraire, que le ministre réserve une partie de ses subventions pour soutenir ses priorités ou permettre des développements nécessaires. C'est déjà ce qui se fait au Québec ou ailleurs par exemple pour les clientèles additionnelles, pour le renouvellement du corps professoral, pour l'amélioration des équipements ou des ressources bibliothécaires, pour stimuler la fréquentation et la recherche dans des secteurs d'intérêt socio-économique, etc.

C'est aux établissements qu'il appartient d'organiser et de planifier leur fonctionnement, de développer des programmes d'enseignement et de recherche et de réaliser les activités nécessaires à leur mission. Cette large autonomie est cependant limitée par la nécessité de bien coordonner ces activités à travers le réseau universitaire pour en arriver à présenter une gamme étendue d'activités de haute qualité et faire le meilleur usage possible des ressources disponibles. C'est à cette condition seulement que les universités pourront se développer en visant l'excellence et aussi offrir à la population des services de qualité. C'est aussi à cette condition qu'elles pourront recevoir de l'État l'appui et les ressources nécessaires à la poursuite de leur mission. Il y a donc une articulation délicate, mais essentielle, à faire entre l'autonomie de chaque établissement et son appartenance au réseau universitaire québécois, entre son pouvoir de se développer selon ses volontés et son insertion dans un système au sein duquel il se doit de jouer un rôle spécifique.

Cette question du rôle spécifique de chaque établissement mérite qu'on s'y arrête. Car s'il est relativement facile de déterminer les grandes priorités horizontales et d'élaborer des stratégies appropriées, il est beaucoup plus difficile d'amener chaque établissement à préciser son rôle et sa mission au sein du réseau. Il s'agit pourtant là d'un exercice essentiel au bon fonctionnement du système universitaire, compte tenu des coûts très élevés, des ressources limitées et de la gamme très étendue de ses activités.

Tous les établissements universitaires ne sont pas équivalents, ce qui n'est en rien surprenant si l'on tient compte de la diversité des activités universitaires. Certains établissements ont une mission bien spécifique et limitée; par exemple, l'École Polytechnique ou l'Institut National de la Recherche Scientifique. D'autres, comme l'UQAR ou l'UQAT, desservent des territoires étendus à densité de population assez faible en s'appliquant à répondre à leurs besoins tant en enseignement régulier qu'en éducation des adultes. Elles sont de dimension petite et leur capacité de recherche est forcément limitée. Les grandes univer-

sités urbaines présentent une gamme étendue d'activités aussi bien en enseignement qu'en recherche. Par contre, une université comme Bishop's s'applique à offrir des enseignements de qualité à une clientèle principalement formée d'étudiants de premier cycle à temps complet.

On le voit donc, le rôle et la mission des établissements constituent des objets majeurs d'un processus de planification. Si tous et chacun des établissements visaient à développer la même gamme d'activités, on assisterait à une dispersion improductive des efforts. De fait, on constate un peu partout dans le monde un effort réel pour amener les universités à mieux définir leur mission et à préciser leur rôle au sein du réseau en tenant compte de leur capacité propre, des besoins des populations qu'elles desservent, des ressources disponibles et de l'intérêt général.

Sauf exception, par exemple par le moyen de lettres patentes, il n'appartient pas aux organismes centraux de déterminer eux-mêmes quels devraient être le rôle et la mission de chaque composante du réseau. Il faut plutôt les inciter à le faire et appuyer leurs efforts en ce sens. C'est la raison pour laquelle depuis plusieurs années le Conseil des universités demande que le ministre de l'Enseignement supérieur requière des universités qu'elles lui présentent leur plan de développement. Ce plan devrait permettre une meilleure compréhension des intentions de l'université responsable et susciter des échanges qui pourraient l'amener à préciser son rôle et sa mission. Pour les fins d'une meilleure coordination, ces plans devraient comporter des informations sur les aspects du fonctionnement des établissements qui intéressent l'ensemble du système. Ainsi, on devrait y retrouver des informations sur les axes et les priorités de développement des établissements, sur les programmes et les services qu'ils souhaitent développer, sur les clientèles et l'aire géographique qu'ils veulent desservir, sur les zones d'interaction qu'il développent avec les autres universités et le milieu québécois, et enfin sur les efforts qu'ils entendent mettre à poursuivre les grands objectifs du réseau.

Colligées à intervalles réguliers, ces informations constitueront des instruments essentiels de gestions du réseau universitaire. Les universités y trouveront des renseignements utiles sur les intentions et les activités de leurs voisines. Les discussions auxquelles donnera lieu la remise de ces plans, pourront les amener à les préciser, à les élaguer de leurs éléments les moins prometteurs et à concentrer leurs efforts sur les autres. Les organismes centraux, de leur côté, les utiliseront pour éclairer leurs prises de décision par exemple en matière d'approbation de nouveaux programmes ou d'appui à la concertation et à la structuration du réseau.

Au début de la décennie 70, le Conseil a tenté d'amener les universités à préciser ainsi leur rôle. Il avait alors mis sur pied une opération devant conduire à une meilleure identification des axes et des orientations universitaires ainsi que des responsabilités assumées par chaque établissement. Le Conseil indiquait alors que la publication d'un rapport sur ce sujet appelait des interventions à divers titres:

"1) au plan des décisions politiques, le gouvernement aura en sa possession des recommandations permettant de prendre position sur quelques grandes orientations affectant l'avenir de l'enseignement supérieur et celui des composantes du réseau universitaire; les organismes de planification du ministère de l'Éducation disposeront aussi de documents généraux pour éclairer leurs travaux;

2) au plan de la concertation, les universités devront préciser leurs orientations et leurs axes, leurs priorités et leurs politiques, à la lumière de documents de synthèse tels que le présent rapport, en faisant intervenir toutes les structures et tous les mécanismes de la vie universitaire et en rendant annuellement publics les objectifs poursuivis, les succès obtenus et les difficultés rencontrées;

3) au niveau des professeurs et des étudiants, chaque groupe devrait être en mesure de formuler clairement sa position sur les thèmes qui l'intéressent et de la présenter formellement au corps approprié."[2]

---

2 Conseil des universités, 4e rapport annuel, 1972-1973, p. 43.

L'opération n'a pas eu tout le succès espéré en partie parce que la planification interne de plusieurs établissements ne permettait pas de préciser adéquatement leurs axes et leurs priorités, en partie parce qu'elle n'a pas fait l'objet d'un suivi de la part de chacun des agents, en partie enfin parce qu'à l'époque, les impératifs de la coordination n'apparaissaient pas de façon aussi claire qu'aujourd'hui. Elle a néanmoins eu un effet marqué sur le développement du réseau universitaire et permis des décisions plus éclairées à maintes reprises. Le Conseil est d'avis que le contexte est maintenant plus favorable, la plupart des établissements disposant de mécanismes de planification interne et reconnaissant la nécessité d'une meilleure coordination. Mais pour que de telles opérations portent vraiment leur fruit, elles se devront d'être intégrées à un processus régulier de planification du système universitaire et ainsi faire l'objet du suivi nécessaire.

7. PROCESSUS ET RESPONSABILITÉS.

Les chapitres précédents ayant permis de préciser les objectifs d'une opération de planification et d'en approfondir certains aspects, il convient maintenant d'en décrire systématiquement le déroulement et de déterminer les responsabilités respectives de chacun des agents. Une telle opération prend habituellement la forme d'un processus comportant trois phases - la planification proprement dite, l'exécution et l'évaluation des résultats - et se déroule sur une période prédéterminée.

7.1 La planification proprement dite.

1. C'est par la publication d'un rapport de conjoncture que démarrera un cycle de planification. Élaboré par le Conseil des universités, il fera le point sur les acquis et les perspectives d'avenir du système universitaire québécois, ainsi qu'on l'a mentionné précédemment. Il constituera un élément essentiel, central, déclenchant, du processus de planification. La responsabilité de sa préparation en sera confiée au Conseil des universités, étant donné qu'il s'agit de porter un regard critique sur l'évolution du réseau. Le Conseil dispose des moyens et de l'expertise nécessaire et, n'étant pas impliqué dans la gestion directe du réseau, peut plus facilement prendre le recul requis. Ajoutons enfin qu'un tel travail se situe dans la ligue immédiate et dans la continuité des mandats du Conseil.

   Pour préparer ce rapport, le Conseil pourra s'appuyer sur de nombreuses études, certaines telles les études sectorielles, résultant du travail du Conseil lui-même, d'autres du ministère, des universités ou d'autres organismes. Il procédera aux consultations nécessaires auprès des différents agents du réseau universitaire. Le rapport qui en résultera permettra de faire le point sur l'état de l'enseignement supérieur, en même temps qu'il constituera une évaluation des travaux et des progrès réalisés au cours du cycle précédent de planification. Le Conseil accompagnera son rapport d'un avis comportant des suggestions sur les priorités qu'il conviendrait de

retenir pour le réseau, sur des cibles d'action et même sur des moyens à utiliser pour les atteindre.

2. Comme tous les travaux du Conseil, le rapport de conjoncture et l'avis qui l'accompagne seront des documents publics, diffusés largement en particulier dans le milieu universitaire. Ils seront adressés au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science, responsable d'assurer un développement optimal de l'enseignement supérieur. Ils appelleront une réponse de sa part, étant donné que c'est à lui qu'il revient de proposer formellement des objectifs et des priorités aux agents du réseau universitaire. Le ministre pourra retenir ou refuser les conclusions du Conseil, il pourra en ajouter d'autres à partir de ses propres analyses, il pourra proposer des cibles à atteindre et indiquer les moyens qu'il comptera utiliser pour appuyer son programme. Il sera toutefois important, voire essentiel, qu'il fasse connaître publiquement ses vues sur le développement du réseau et qu'il invite ses partenaires à coordonner leurs actions.

   Cette prise de position du ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science constituera une étape décisive du cycle de planification. En faisant connaître ses priorités et ses objectifs pour le réseau universitaire, il indiquera aux établissements des questions auxquelles ils devraient porter une attention particulière dans leur propre plan d'action.

3. Il reviendra alors aux universités de faire connaître les suites qu'elles entendent donner à la prise de position du ministre, en soumettant leur propre plan institutionnel. Ce plan institutionnel permettra à chaque université d'indiquer à la communauté universitaire comment elle entend participer au développement de l'enseignement universitaire québécois, comment elle entend contribuer aux orientations et objectifs du système. Les universités demeureront libres de retenir les priorités identifiées par le Conseil ou par le ministre, mais elles devront soumettre un plan.

Le contenu proposé pour un plan institutionnel n'est qu'un contenu minimal, établi en fonction des besoins du système. Chaque université demeurera libre de le compléter comme elle l'entend, de l'intégrer à son processus de planification comme on verra plus loin. Le contenu d'un plan institutionnel comprendra une analyse de la situation de l'établissement, un aperçu de ses orientations et la programmation des activités (enseignement, recherche ou autres activités spéciales) qu'il envisage en réponse aux objectifs et orientations proposés ou qui sont susceptibles d'avoir des répercussions sur l'ensemble du système. Le contenu des plans institutionnels pourrait donc être le suivant:

a) État de la situation:

- bilan des activités des dernières années;
- analyse de l'environnement régional, national et, au moins pour certains aspects, international, sur les plans social, politique, économique et technologique, de façon à identifier les problèmes et opportunités, actuelles ou futures;
- analyse des besoins de la clientèle et des populations desservies par l'établissement;
- évaluation des forces et faiblesses de l'établissement.

b) Orientations et objectifs:

- mission de l'établissement;
- orientations générales de l'établissement, les priorités;
- objectifs, qui précisent les orientations générales;

- indicateurs, avec leurs valeurs actuelles et attendue.

c) Programmation d'activités:

- liste des grandes actions proposées, en réponse aux orientations et objectifs du système universitaire;
- liste des autres actions envisagées lorsqu'elles sont susceptibles d'avoir des répercussions sur l'ensemble du système;
- justification des activités retenues;
- échéancier des réalisations;
- estimation des coûts;
- résultats attendus.

Les universités qui disposeront déjà d'un processus de planification pourront soumettre les plans qu'elles produisent dans ce cadre, en autant que ces plans couvrent les périodes de planification au complet et qu'ils indiquent la contribution de l'université aux orientations et objectifs du système.

4. Il n'a pas été question jusqu'ici de stratégie d'action à proprement parler. C'est que la responsabilité des activités appartenant aux universités, il leur reviendra d'adopter les stratégies qu'elles jugent appropriées à leur contexte et à leurs objectifs. Elles en feront mention dans les plans qu'elles soumettront. Néanmoins, il est clair que des mesures pourront et, dans certains cas, devront être envisagées par les organismes centraux pour appuyer les universités dans leur action ou encore pour les inciter à mieux coordonner leurs efforts. Certaines mesures pourront être annoncées au moment de l'indication des priorités du ministre, par exemple la mise sur pied d'un programme de bourses pour stimuler la fréquentation dans certains programmes.

Dans d'autres cas par contre, il faudra attendre la réponse des universités ou s'ajuster à l'évolution de la conjoncture. C'est ainsi

qu'à la suite de la présentation des plans d'action des établissements et de l'analyse qu'il en fera, le Conseil dans ses commentaires pourra être amené à suggérer des mesures pour appuyer leurs efforts dans la poursuite des objectifs du réseau ou pour les inciter à s'y engager. Ces suggestions pourront dans certains cas s'adresser au ministre, par exemple lorsqu'elles concerneront les ajustements aux subventions, dans d'autres aux universités elles-mêmes, par exemple lorsqu'elles toucheront aux activités dont elles sont responsables.

Par ailleurs, il faut prévoir que l'évolution de la situation nécessitera des ajustements de l'action des acteurs tout au long du cycle de planification. Compte tenu que les subventions représentent le principal moyen d'action du Gouvernement, il faudra examiner attentivement, chaque année, leur niveau et leur répartition comme cela se fait actuellement et, s'il y a lieu, les adapter à l'évolution de la situation. Comme on l'a déjà mentionné, cela devra se faire sans perdre de vue la nécessité de la continuité du financement. Mais cette nécessité ne devra pas empêcher qu'une fraction mineure, mais néanmoins significative, de l'enveloppe globale soit utilisée pour promouvoir la poursuite d'objectifs communs et, le cas échéant, être ajustée pour tenir compte de l'évolution de la conjoncture.

7.2 La réalisation.

Compte tenu de leurs responsabilités, c'est en grande partie aux universités qu'il reviendra de réaliser les actions nécessaires à l'atteinte des objectifs du plan pour le réseau. L'intervention des autres agents consistera principalement à les appuyer en ce sens. C'est ainsi qu'en cours de réalisation, le Conseil pourra être amené à donner des avis concernant les développements ou le financement. Le ministre de son côté facilitera l'action des universités en leur accordant des subventions appropriées.

7.3 L'évaluation.

L'évaluation, souvent négligée, est pourtant une opération essentielle dans un processus de planification, pour mesurer les résultats obtenus dans le cycle qui s'achève et pour préparer le cycle suivant. Aux deux niveaux de planification - le niveau des établissements et le niveau du système - correspondront deux types d'évaluation. Une première évaluation - l'évaluation institutionnelle - devra nécessairement être réalisée dans chaque université, comme c'est d'ailleurs déjà le cas ici et là. Par la suite, une évaluation des résultats obtenus par le réseau sera réalisée par le Conseil des universités, sur la base des études qu'il entreprend sur différents aspects du fonctionnement du réseau universitaire et des évaluations institutionnelles.

Les évaluations institutionnelles devront contenir les informations qui permettront d'établir la contribution de chaque université aux objectifs du système universitaire. Le cas échéant, cette évaluation devra tenir compte des indicateurs retenus au début du processus.

L'évaluation du système complètera l'opération amorcée dans chaque université. Cette évaluation du système ne devra porter que sur les résultats obtenus au niveau du système; elle devra donc être réalisée sur la base des objectifs retenus au départ par le ministre, à la suite de la proposition du Conseil. Il ne s'agira donc pas d'une évaluation de la performance de chaque université, de son efficacité ou de son efficience, mais bien d'une évaluation de l'ensemble du système.

Chaque objectif sera comparé aux résultats en s'aidant des indicateurs retenus. D'où l'importance des banques de données centrales, qui permettront d'avoir rapidement accès aux données statistiques nécessaires pour l'étude de l'évolution du système universitaire. L'analyse des résultats devra toutefois faire intervenir davantage que la seule analyse statistique.

8. RELATIONS AVEC LES AUTRES PRATIQUES DE PLANIFICATION.

Essentiellement, le processus présenté propose d'ajouter, à la planification réalisée dans les universités, une planification au niveau du réseau; il permettra de faire en sorte que les intervenants du secteur de l'enseignement universitaire s'entendent sur un certain nombre de grands objectifs, relativement aux grands problèmes qui concernent le réseau universitaire québécois. Il permettra aussi d'arrimer ou d'intégrer divers processus épars, ce qui pose le problème des rapports avec d'autres pratiques de planification et coordination, par exemple l'étude des nouveaux programmes.

8.1 Les processus institutionnels de planification.

La plupart des établissements universitaires disposent déjà de processus de planification; les autres sont à en mettre sur pied. Ces processus sont très différents les uns des autres, tant en ce qui a trait aux documents produits qu'en termes de procédures suivies.

L'arrimage avec le processus réseau pourra donc faire problème, d'autant plus que les processus institutionnels se distinguent sur le plan des cycles de planification, comme le montrent les données suivantes:

	Cycles	Cycles en cours
Laval	3 ans	1987-1990
Montréal	continu-5 ans	1987-1992
Polytechnique	3 ans	1987-1990
HEC		
Sherbrooke	3 ans	1987-1990
UQ	2 cycles de 3 ans	1988-1994
McGill	1 an - 5 ans	
Concordia	continu-2 ans	1989-1991
Bishop's		

Le Conseil ne croit pas nécessaire que tous les établissements adoptent, pour leur planification interne, le même processus et suivent les mêmes cycles, du moins au départ; il serait cependant bénéfique pour l'ensemble qu'il y ait progressivement un alignement des cycles de planification.

En ce sens, il n'y aura donc pas d'arrimage strict entre les processus institutionnels de planification et le processus réseau, les universités étant libres de définir comme elles l'entendent les modalités de leur planification institutionnelle. Toutefois, cette planification institutionnelle sera à la base du plan produit par chaque établissement dans le cadre du processus mis en place pour le système universitaire québécois.

8.2 Les activités de gestion du réseau.

Divers aspects de l'enseignement supérieur font déjà l'objet d'une certaine planification systémique. C'est le cas du développement des programmes de baccalauréat, de maîtrise et de doctorat. L'ouverture de nouveaux programmes de ce type est soumise à un processus central d'approbation. De même, les développements physiques font l'objet d'une planification quinquennale. On peut aussi mentionner que certains développements en matière de recherche font aussi l'objet d'une certaine planification dans le cadre des plans et des mécanismes du Fonds FCAR.

Il sera relativement facile d'arrimer ces opérations au processus général de planification déjà mentionné. En fait, elles en bénéficieront dans la mesure où une planification plus globale permettra une meilleure intégration de ces diverses opérations et une meilleure coordination de leurs actions. Ainsi, l'approbation des nouveaux programmes devrait tenir compte des orientations et des objectifs définis dans le plan d'action du réseau, des missions et des rôles des établissements, et enfin des projets que ces derniers auront présentés dans le cadre de leur propre plan.

On voit ici l'intérêt du plan d'ensemble et de chacun des plans institutionnels. Le premier propose des orientations et des priorités qui devraient servir de guide à l'action de chacun des agents du réseau. Les seconds permettent d'avoir une vue complète et actualisée du rôle et des orientations des principaux acteurs que sont les établissements. A titre d'exemple, les décisions en matière de nouveaux programmes tiendront compte des priorités de développement du réseau, mais aussi de la réponse des divers partenaires et des rôles spécifiques de chacun.

8.3 La durée des cycles de planification.

La durée d'un cycle n'a rien d'absolu ainsi qu'on peut le voir dans les établissements eux-mêmes. Trop court, il ne permet pas d'évaluer de façon valable les résultats obtenus. Trop long, il nécessiterait des mises à jour trop importantes. En pratique, le Conseil estime qu'une périodicité de cinq ans permettrait d'observer les résultats acquis sans être trop longue.

9. CONCLUSION.

Au cours des années, les divers intervenants du milieu universitaire ont réalisé l'importance d'une bonne coordination des activités des universités. Le Conseil propose ici un processus respectueux des juridictions des universités, sans cependant négliger l'intérêt commun. Ses éléments essentiels, rapport de conjoncture, prise de position du ministre responsable de l'enseignement supérieur et plans des universités, devraient constituer des outils importants pour les gestionnaires et favoriser une plus grande cohésion du système universitaire. Le Conseil croit qu'un tel système, plus cohésif et mieux coordonné, devrait pouvoir offrir une gamme étendue d'activités universitaires de haute qualité. En ce sens, la société et les universités elles-mêmes y gagneront.

Les réactions des universités témoignent d'ailleurs de leur intérêt pour la question. Elles ont permis de relever de nombreux points d'accord, en particulier sur les principales orientations du processus de planification proposé, tout en soulignant l'importance de l'implanter prudemment et en consultant les principaux partenaires. Le Conseil considère donc que le processus proposé constitue un bon point de départ vers une meilleure coordination du système universitaire.

Recommandation 1

Dans ce contexte, le Conseil des universités recommande au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science:

> "d'adopter le processus de planification décrit dans le présent avis et de procéder graduellement et avec pragmatisme à son implantation, en tenant compte des remarques des universités."

L'un des éléments du processus, le rapport de conjoncture, a fait l'objet d'un accord spécifique, les universités souhaitant même que l'on s'y attaque sans délai.

Recommandation 2

C'est pourquoi le Conseil des universités recommande au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science:

"de confirmer sans tarder le mandat du Conseil des universités de préparer un premier rapport de conjoncture."

ANNEXE 1

COMPOSITION DU COMITÉ SUR LA COORDINATION ET LA PLANIFICATION

COMITÉ SUR LA PLANIFICATION ET LA COORDINATION

Président

Monsieur Jacques L'Écuyer, président du Conseil des universités

Membres

Madame Mireille Brochu, membre du Comité de financement, secrétaire générale et directrice des communications du CRSNG.

Madame Thérèse Gouin-Décarie, membre du Conseil des universités et professeure à l'Université de Montréal.

Monsieur Yvon Lussier, membre du Comité de financement et directeur du Bureau de recherche institutionnelle de l'UQAM.

Madame Anne Marrec, secrétaire générale du Conseil des universités et présidente du Comité de financement.

Monsieur Claude Rochette, membre du Comité des programmes et professeur à l'Université Laval.

Secrétaire

Monsieur Paul Lewis, Conseil des universités.

ANNEXE 2

RÉACTIONS DE LA CREPUQ ET DE CERTAINS ÉTABLISSEMENTS

CONFÉRENCE DES RECTEURS
ET DES PRINCIPAUX
DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC

C.P. 952, SUCCURSALE PLACE DU PARC,
MONTRÉAL, QUÉBEC, CANADA H2W 2N1
TÉLÉPHONE: 514/288-8524 TÉLEX: 055-60944

Le 2 septembre 1988

REÇU
SEP 7 1988
CONSEIL DES
UNIVERSITÉS

Monsieur Jacques L'Écuyer
Président
Conseil des universités
2700, boulevard Laurier
Tour Frontenac, 8e étage
Sainte-Foy, Qc
G1V 2L8

Monsieur le président,

Dans la lettre que vous adressiez aux chefs d'établissements universitaires le 1er juin 1988, vous les invitiez à vous faire part de leurs réactions au rapport du groupe de travail du Conseil des universités sur la coordination et la planification du système universitaire québécois. À leur réunion du 30 juin dernier, les membres du Comité exécutif décidaient de vous faire part de leur point de vue collectif sur les principales questions qui sont soulevées dans ce document. Ce qui n'exclut pas, par ailleurs, que des établissements vous transmettent des réactions sur divers aspects de ce rapport.

Profondément conscientes de la nécessité de déterminer des priorités de façon à optimiser le rendement, les universités se sont dotées de modèles d'organisation susceptibles de répondre adéquatement aux conditions dans lesquelles elles évoluaient et qui ont varié selon les époques. C'est ainsi que la plupart d'entre elles - d'autres sont en voie de le faire - ont mis en place au cours des dernières années des systèmes de planification stratégique adaptés à la personnalité de chacune, qui tiennent compte de l'état des connaissances et de l'environnement de la fin des années 80, et qui sont compatibles avec l'économie de notre système universitaire.

Les universites font de la reconnaissance de leur responsabilité première en matière de planification et du maintien de l'économie du système actuel, une condition essentielle du succès de toute démarche de planification ou de coordination d'ensemble.

Le rapport du groupe de travail contient plusieurs affirmations qui vont dans ce sens et les universités tiennent à souligner qu'elles y souscrivent entièrement. Reste cependant à s'assurer que la démarche ou le processus qui est proposé est conforme à ces principes.

Car, compte tenu des caractéristiques du système universitaire québécois, c'est bien de démarche ou de processus qu'il faut parler lorsque l'on parle de planification à l'échelle du système. Le rapport ne parle d'ailleurs de "plan d'ensemble" qu'à un seul endroit (p. 33), et les universités croient que c'est à tort. Le document précise d'ailleurs que ce "plan d'ensemble propose des orientations et des priorités qui devraient servir de guide à l'action de chacun des agents du réseau". Cette description nous paraît davantage convenir au rôle qui est dévolu à l'État dans notre système et, partant, une expression comme "document d'orientation", ou une autre s'y apparentant, nous semblerait plus appropriée.

Au-delà de ces questions sémantiques, le rôle de l'État pourrait être caractérisé de la façon suivante:

- s'assurer que le système universitaire répond aux besoins reconnus de la société;

- veiller à ce que le système dispose des moyens nécessaires à cette fin, et qu'il les utilise selon des standards reconnus de performance; et

- soutenir et faciliter les activités de planification que les universités doivent mettre en oeuvre pour réaliser cette entreprise.

Cette formulation du rôle de l'État nous paraît, dans l'ensemble, compatible avec celui qu'on lui attribue dans le rapport du groupe de travail. Là où le document peut cependant prêter à discussion, c'est dans la façon d'articuler ou de concrétiser ce rôle dans la définition des objectifs de planification à l'échelle du système, et dans la détermination des stratégies et des moyens d'action à mettre en oeuvre pour atteindre ces objectifs.

Ainsi, les universités peuvent exprimer leur accord sur l'objectif général "d'optimiser le fonctionnement du système universitaire québécois", cet objectif étant "d'en arriver à un fonctionnement qui, compte tenu des ressources disponibles, permette d'offrir une gamme étendue d'activités de la plus haute qualité possible et de répondre de la meilleure façon aux besoins de la population".

Là où cependant elles commencent à s'inquiéter, c'est lorsque, en présentant les sous-objectifs, on parle "d'amener les universités à agir dans une perspective réseau". Et que, plus loin, parlant des stratégies et moyens d'action, on dit que les subventions constituent le principal moyen dont dispose le ministre pour amener les universités à s'insérer dans les grandes priorités horizontales qu'il lui appartient de définir.

Au moment où des travaux ont cours visant à mettre en place une nouvelle formule de financement, que tout le monde souhaite la plus neutre et la plus stable possible, on ne peut manquer de s'interroger sur l'utilisation des subventions comme principal moyen d'action stratégique. Dans la mesure où la stabilité des règles de financement est un pré-requis essentiel à la planification institutionnelle, on devrait minimiser les changements au mode d'attribution des subventions. Lorsqu'il devient nécessaire de le faire, il faudrait que ces changements se fassent à la marge, et qu'ils soient annoncés suffisamment à l'avance afin de faciliter la transition.

Par contre, les universités sont prêtes à souscrire à l'utilisation d'une fraction de l'enveloppe pour des actions ponctuelles. Dans l'éventualité où une telle mesure serait retenue, elles souhaiteraient cependant avoir l'occasion de discuter des règles du jeu relatives à son application.

De la même façon on ne peut manquer de s'interroger sur le sens de l'expression "grandes priorités horizontales du réseau" dont la détermination serait du ressort du ministre. Il s'agit là d'un concept fondamental, dans la mesure où il indique le degré d'intervention auquel le ministre pourra agir. Il devrait certainement donner lieu à un débat plus large entre les parties intéressées.

Il est par ailleurs tentant d'établir un lien entre ce concept et le rapport de conjoncture dont on propose la réalisation par le Conseil des universités. Ce rapport représente, pour les universités, la clef de voûte de l'intervention des instances centrales dans la gestion de l'enseignement supérieur. D'une part, il permet d'établir un état de situation du système universitaire québécois en mesurant le chemin parcouru au cours de la période, et en le situant par rapport à des systèmes comparables. Il permet donc aux instances centrales d'exercer leur rôle **d'évaluation**. D'autre part, il sert aussi à la **détermination des grandes orientations et des grands objectifs** pour la prochaine période lesquels, tel que mentionné précédemment, devraient donner lieu à un large débat. Les universités, pour leur part, sont disposées à collaborer à ce projet.

Adéquatement assumées, ces deux fonctions représenteraient un apport extrêmement précieux dans les processus de planification institutionnelle, dans ce sens qu'elles permettraient à chacun des établissements de porter un jugement sur la place qu'il occupe dans le système, et d'éclairer les choix qu'il a à faire pour la prochaine période.

Dans un tel cadre, il n'apparait pas nécessaire aux universités, du moins dans un premier temps, de revoir la facture et la périodicité de leurs plans. Quand on sait à quel point ceux-ci sont profondément inscrits dans la vie des établissements et sont le reflet de leur personnalité et de leur dynamique interne, on voit mal que l'on puisse exiger d'elles qu'elles les transforment, surtout que, dans la plupart des cas, ceux-ci commencent seulement à porter leurs fruits.

Il nous semble, en conséquence, que le Conseil des universités devrait se satisfaire des plans institutionnels tels qu'ils sont faits présentement, quitte à ce que, à l'expérience, on procède à des adaptations de part et d'autre.

D'accord avec le ministre et le Conseil sur l'importance d'amorcer cette entreprise, les universités sont d'avis qu'il importe, si l'on veut qu'elle démarre rapidement, de capitaliser sur l'acquis, c'est-à-dire, sur les plans de développement institutionnels et sur les systèmes d'information de gestion dans lesquels on a fait des investissements considérables au cours des dernières années en dépit de conditions financières difficiles.

Dans un premier temps, les universités souhaitent proposer que l'on s'attaque sans délai à la définition du contenu et à la réalisation du document de conjoncture qui constitue la pierre d'assise du système.

Compte tenu de leur expérience passée dans les entreprises de ce genre - qu'on pense à l'opération "grandes orientations", mais aussi, et peut-être surtout, aux "stratégies triennales" - les universités ne sauraient trop insister sur l'importance d'une approche par petits pas si on veut maximiser les chances de succès.

Si, par ailleurs, on tient compte des autres outils d'intervention que sont les procédures d'évaluation de projets de nouveaux programmes, les études sectorielles et les plans quinquennaux d'investissements, ainsi que de tout ce qui existe comme mécanisme de contrôle et d'évaluation dans le domaine de la recherche, on se rend compte qu'avec le lancement de cette nouvelle initiative, les agents qui interviennent dans la gestion de l'enseignement et de la recherche universitaire disposeraient d'un ensemble assez complet de moyens pour intervenir dans le développement du système.

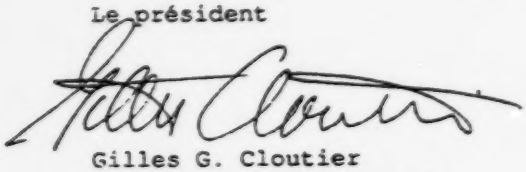
On ne saurait enfin conclure sans faire état des nombreux services que les universités se sont collectivement donnés dans le cadre de la Conférence des recteurs dans des domaines aussi variés que l'admission, les ressources humaines, les bibliothèques, les systèmes d'information, la recherche institutionnelle, etc.

En terminant, je tiens à nouveau à vous remercier d'avoir accepté de reporter l'échéance pour la transmission des réactions à ce rapport du groupe de travail du Conseil. Nous sommes par ailleurs conscients que la consultation que vous effectuez à ce stade-ci porte sur un rapport d'un groupe de travail et qu'il pourra y avoir d'autres occasions pour les universités d'exposer leurs vues avant que le Conseil et le ministre n'arrêtent une position finale dans ce dossier. Nous pensons qu'une rencontre entre vous et vos collaborateurs et le Comité exécutif de la Conférence, sur ce seul thème, pourrait à un moment ou à un autre du cheminement de ce dossier, s'avérer utile. Si vous le jugez à propos, c'est avec empressement que nous nous y prêterons.

Nous tenions néanmoins, entre-temps, à vous faire part de ces premières réactions, sur lesquelles tous les membres de notre Comité exécutif ont donné leur accord, de façon à alimenter le débat et à permettre la poursuite de vos travaux.

Veuillez agréer, monsieur le président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le président



Gilles G. Cloutier
Recteur de l'Université
de Montréal

Université du Québec

2875, boulevard Laurier, Sainte-Foy, Québec
G1V 2M3
Téléphone: (418) 657-3551

BUREAU DU PRÉSIDENT

REÇU
SEP 26 1988
CONSEIL DES UNIVERSITÉS

Sainte-Foy, le 27 septembre 1988

Monsieur Jacques L'Écuyer
Président
Conseil des universités
Tour Frontenac, 8e étage
2700, boulevard Laurier
Sainte-Foy, Qc
G1V 2L8

Monsieur le Président,

Votre lettre du 1er juin dernier invitait l'Université du Québec à vous faire part de ses commentaires concernant le Groupe de travail du Conseil des universités sur la coordination et la planification du système universitaire québécois.

Lors de sa dernière réunion, la Commission de planification de notre Université a étudié le rapport de ce groupe de travail et a adopté le document ci-joint comme résultat de son étude.

L'Université du Québec est d'accord de façon générale avec les propositions énoncées par le groupe de travail et elle croit que cette étude formule des points de vue qui peuvent éclairer le Conseil dans sa prise de décision sur ce thème.

Comme vous pourrez le constater, notre position ne s'éloigne pas tellement de celle de la CREPUQ notamment dans la reconnaissance de la responsabilité première des universités en matière de planification institutionnelle et dans le rôle que doit jouer le Conseil dans l'initiation et la coordination du processus collectif de planification. En outre, nous semble-t-il, une planification d'ensemble ne

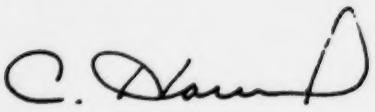
...

devrait pas prendre une importance démesurée ni devenir autre chose qu'un moyen venant soutenir l'activité universitaire.

Par ailleurs, notre position reconnaît le bien-fondé du rapport de votre groupe de travail et recommande à votre Conseil la mise sur pied du processus suggéré, d'une façon progressive, dans le respect des compétences et des juridictions des organismes impliqués.

Dans l'espoir que ces considérations répondront à votre attente, je vous prie de recevoir, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le président,



Claude Hamel

CH/fd

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC

COORDINATION ET PLANIFICATION DU SYSTÈME UNIVERSITAIRE QUÉBÉCOIS: UNE VISION RENOUVELÉE

Réaction de l'Université du Québec
au Rapport du Comité sur la coordination et la planification
du Conseil des Universités

Mai 1988

27 septembre 1988

ANALYSE ET COMMENTAIRES

A- LE RAPPORT ET LA RÉACTION DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC

Le Conseil des universités vient de soumettre à la consultation des universités le rapport d'un comité auquel il avait demandé de réfléchir sur la coordination et la planification dans les universités.

La formule proposée par le Comité consiste en l'implantation d'un plan d'ensemble qui ressemble à un certain "Master Plan", plan initié par le Conseil des universités, dont les objets et priorités sont proposés par le Ministre et pris en compte par les universités dans leur planification.

Compte tenu de la nature des universités participantes, de l'état d'avancement de la planification institutionnelle dans ces universités, d'une part, et, d'autre part de la fonction et des pouvoirs du Conseil des universités, les interrogations portent non sur la pertinence d'un tel projet mais sur ses mécanismes et sur ses modalités de réalisation.

B- COMMENTAIRES

1° Le Conseil, d'après sa fonction et ses pouvoirs, est un organisme consultatif de coordination et de planification universitaires. La loi sur le Conseil des universités énonce comme fonction principale du Conseil: donner des avis au Ministre sur les besoins de l'enseignement supérieur et de la recherche universitaire et lui faire des recommandations sur les mesures à prendre pour combler ces besoins. Au chapitre des pouvoirs,

la loi contient des éléments qui rejoignent la nature de la planification et de la coordination universitaires, comme étudier les besoins; proposer des objectifs à court et à long termes; donner des avis sur le développement et la création des établissements universitaires; recommander des mesures propres à assurer la coordination et la collaboration entre les établissements d'enseignement supérieur, etc. Le Conseil a donc juridiction pour systématiser davantage cette fonction de planification.

2° Bien qu'il apparaisse opportun et même nécessaire de coordonner l'action universitaire puisque c'est un facteur d'économie et d'optimisation des ressources, il devient important d'établir un processus d'ensemble qui tienne compte de la nature des établissements et de l'état d'avancement de leur propre planification interne.

3° A ce sujet, les universités québécoises jouissent d'une large autonomie dans leur planification. L'intervention du Conseil des universités et du Ministre dans le processus de planification devrait donc être de l'ordre des orientations générales plutôt que de l'ordre institutionnel.

4° Il devient alors important que les universités participent et interviennent tout au long du processus puisqu'elles auront à appliquer les orientations et les priorités présentées par le Ministre.

5° Compte tenu de l'état d'avancement du processus de planification dans le réseau universitaire, il serait opportun que le Conseil des universités prévoie des étapes dans l'implantation de ce processus d'ensemble, à savoir:

a) recommander que chaque établissement puisse effectuer un plan institutionnel à partir d'un guide que le Conseil pourrait fournir aux établissements;

b) effectuer périodiquement, en concertation avec les universités, un rapport de conjoncture qui présente l'état général de l'enseignement universitaire au Québec et les facteurs prospectifs qui peuvent influer sur le développement de l'Université dans un proche avenir;

c) en conjonction avec les universités, identifier les priorités de l'enseignement supérieur à chaque cycle de planification et les présenter au Ministre pour adoption.

6° Les enveloppes financières de développement devraient être réparties à partir de cette planification d'ensemble et des plans institutionnels des établissements.

C- **RECOMMANDATION**

- Considérant la fonction et les pouvoirs du Conseil des universités établis par la loi du Conseil des universités.

- Considérant l'opportunité d'une planification d'ensemble pour une meilleure rationalisation des ressources universitaires.

- Considérant les intérêts d'une planification stratégique pour les établissements et l'ensemble des universités.

L'Université du Québec reconnaît le bien-fondé de ce rapport et recommande au Conseil la mise sur pied d'un tel processus, d'une façon progressive, dans le respect des compétences et des juridictions des organismes impliqués.

Université du Québec à Montréal
Case postale 8888, succursale A
Montréal (Québec) H3C 3P8
Téléphone: (514) 282-6116
Cabinet du recteur

Le 21 juin 1991

Monsieur [illegible]
Président
Conseil des universités
2700, boulevard Laurier
Sainte-Foy, P.Québec
G1V 2L8

Monsieur le Président,

L'Université du Québec à Montréal a pris connaissance avec beaucoup d'intérêt du rapport à suite sur la [illegible] et la planification et sa réaction générale en est une de satisfaction. L'UQAM est en effet persuadée de l'importance de mettre sur pied un mécanisme de planification du système universitaire québécois et est convaincue que le Conseil des Universités doit être le maître d'oeuvre de ce processus, ce qui est d'ailleurs en ligne directe avec les mandats que lui confiait la loi sur le Conseil des universités (art. 3 b et g).

Il nous semble cependant que le mécanisme retenu fait intervenir trop tardivement les établissements puisqu'ils ne sont consultés qu'une fois connue la réaction du ministre au rapport de conjoncture présenté par le Conseil. L'UQAM préférerait plutôt un processus qui permettrait aux établissements de réagir à ce rapport avant même qu'il ne soit présenté au ministre. Ceci permettrait l'établissement d'un consensus et faciliterait par conséquent l'adéquation du plan général et des plans des universités.

Par ailleurs, certains aspects du contenu des plans institutionnels seront délicates à négocier, alors que les questions concernant l'état de la situation et les [illegible] ne posent pas de problème. Il en est de même concernant, entre autres, [illegible] de la planification à moyen terme (p.37) qui semblent [illegible] engageant, pour ne pas dire [illegible]. C'est particulièrement le cas des questions liées à la budgétisation.

.../2

Il est enfin la question de la synchronisation [illegible] de planification. Il est évident d'après nous qu'elle posera des difficultés importantes et longues à solutionner, à moins d'adopter une façon souple et pragmatique de poser des jalons de coordination. A cet effet, il nous semble que des discussions de vive voix entre le Conseil et des représentants des universités pourraient donner de meilleurs résultats que des échanges répétés de lettres et de rapports.

Voilà une première réaction de l'UQAM: satisfaction sur le principe, mais quelques sourdines pour les modalités. Nous sommes cependant confiants que ces réserves pourront être facilement résorbées lors d'échanges ultérieurs.

Veuillez agréer, monsieur le président, l'expression de mes sentiments distingués.

Le recteur

Claude Corbo

/cg

C.C.: M. Gilles Boulet, président, Université du Québec

UNIVERSITÉ CONCORDIA

Le 12 septembre 1988

Monsieur Jacques L'Ecuyer
Président
Conseil des universités
2700, boulevard Laurier
Tour Frontenac, 8e étage
Sainte-Foy, Québec
G1V 2L8

Objet: Rapport du Comité sur la coordination et la planification

Monsieur le président,

Pour faire suite à votre invitation du 1er juin dernier de vous communiquer nos commentaires relativement à ce document, nous tenons à vous indiquer que nous souscrivons entièrement à la réaction que la CREPUQ vous faisait parvenir sur la question en date du 2 septembre dernier.

L'Université Concordia endosse les suggestions et commentaires reflétant le point de vue collectif du comité exécutif de la Conférence qui, nous vous le rappelons, a été accepté à l'unanimité par les membres de ce comité.

Nous espérons que les éléments de réflexion présentés par la CREPUQ vous permettront d'orienter la rédaction finale de votre rapport sur la coordination et la planification en milieu universitaire.

Veuillez agréer, Monsieur le président, l'expression de mes sentiments distingués.

REÇU
SEP 16 1988
CONSEIL DES UNIVERSITÉS

Le recteur,

Patrick Kenniff

CABINET DU RECTEUR ET VICE-CHANCELIER
ADRESSE POSTALE:
1455 OUEST, BOULEVARD DE MAISONNEUVE
MONTRÉAL, QUÉBEC H3G 1M8